



Analyse des marchés pertinents de l'accès au service téléphonique et du départ d'appel en position déterminée – bilan et perspectives

Réponse du Groupe Orange

22 Septembre 2017

Version publique

Contacts :
Francoisxavier.godron@orange.com
Emmanuel.bueno@orange.com

Synthèse

Orange considère que l'adoption d'une nouvelle décision d'analyse des marchés de l'accès au service téléphonique et du départ d'appel n'est ni nécessaire ni proportionnée dans un contexte où (i) la Commission européenne l'a retiré de ses marchés pertinents, (ii) l'arrêt de commercialisation des offres concernées pour de nouveaux clients est prévu à bref horizon et (iii) Orange était prête à s'engager à maintenir les offres de gros sur la période pour les clients existants, dans des conditions à valider avec l'Arcep.

Si toutefois l'Arcep devait maintenir ce projet, Orange estime que l'Arcep identifie à tort un marché du « *départ d'appel* » indépendant de la technologie sous-jacente, alors qu'un tel marché n'existe que pour la téléphonie sur RTC. Par ailleurs la distinction proposée dans cette analyse entre le marché résidentiel et non résidentiel est à la fois mal définie et peu pertinente. Une telle distinction ne peut s'envisager que si elle découle de besoins spécifiques servis par des offres de gros ayant des caractéristiques adaptées à ces besoins, alors qu'en réalité, en dehors du marché spécifique entreprise, les besoins et les offres sont les mêmes pour des clients résidentiels ou non résidentiels. Dans ses autres analyses de marchés, l'Arcep procède d'ailleurs - à juste titre - à une distinction entre marché généraliste et marché spécifique entreprise.

Par ailleurs, Orange estime que la mise en œuvre de l'orientation vers les coûts est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans le contexte du projet d'arrêt du RTC. Une obligation de pratiquer des tarifs raisonnables, avec un encadrement pluriannuel sur la période couverte par l'analyse de marché serait plus proportionnée à l'enjeu pour accompagner la fin de vie de ces offres.

Enfin concernant les remèdes non-tarifaires, Orange a donné son accord pour réduire le nombre de Points Pertinents du départ d'appel mais confirme qu'il serait plus efficace pour l'ensemble des acteurs de maintenir le délai de mise en œuvre de 18 mois à compter de la présente analyse de marché. Quant à l'éventuelle mise en place d'une obligation de livrer le trafic de départ d'appel TDM en IP, Orange partage l'avis de l'Arcep qui écrit que cette obligation n'apparaît pas aujourd'hui proportionnée.

1 - Sur la nécessité de conduire une nouvelle analyse de marché et de prolonger la régulation de la téléphonie fixe RTC

Orange regrette que sa première réponse n'ait pas été prise en compte. La décision d'arrêter le RTC a été prise et annoncée par Orange en 2015, et elle est aujourd'hui pleinement endossée par le secteur français des télécoms. Comme l'Arcep l'a justement noté, un certain nombre d'opérateurs alternatifs ont d'ailleurs d'eux-mêmes arrêté de commercialiser sur les marchés de détail des offres fondées sur la VGAST et proposent de nouvelles offres fondées sur la VLB (Voix sur Large Bande) ou sur des réseaux mobiles. Ces nouvelles offres de détail, enrichies en services, sont proposées non seulement aux nouveaux clients mais aussi aux clients en parc. Elles ne s'appuient plus sur des offres de gros régulées (VGAST, sélection du transporteur), Orange ne connaît aucun opérateur envisageant de continuer à investir dans des technologies RTC.

[...]

2 - Sur les marchés pertinents

2.1 – L'Arcep identifie à tort un marché du « départ d'appel » indépendant de la technologie sous-jacente, alors qu'un tel marché n'existe que pour la téléphonie sur RTC

L'Arcep mentionne dans son document de consultation un modèle descriptif du service téléphonique distinguant trois prestations nécessaires pour la fourniture de ce service : le départ d'appel, le transit et la terminaison d'appel. Il est indiqué que « *les prestations de « départ d'appel » consistent en l'acheminement du trafic téléphonique émis par l'abonné qui utilise le service téléphonique jusqu'au point d'interconnexion pertinent.* ». Cette modélisation est correcte s'agissant d'une architecture de téléphonie RTC, mais ne l'est pas en pratique en technologie IP. En effet, dans cette technologie, le trafic téléphonique est acheminé « dans la bande » (avec ou sans qualité de service) et il n'existe aucune demande d'aucun opérateur pour une prestation de départ d'appel consistant à acheminer uniquement des minutes de trafic depuis un abonné jusqu'à un point d'interconnexion pertinent.

Les opérateurs fournissant au client final à la fois l'accès physique et l'accès au service téléphonique comme le font les opérateurs multiple play (qu'ils soient dégroupés, opérateurs FTTH ou FTTO, de réseau câblé ou acheteurs d'une offre de bitstream à un opérateur d'infrastructure) et qui commercialisent depuis plus de 20 ans leurs services n'ont jamais ni demandé ni offert de prestation de départ d'appel sur IP. C'est également le cas des opérateurs n'offrant au client final qu'un service téléphonique sur IP sans fourniture de l'accès physique comme OVH cité dans le document (ces opérateurs acheminent leurs communications téléphoniques « dans la bande » depuis l'abonné sur leur réseau IP pour le livrer en terminaison d'appel vers le réseau de l'opérateur de destination, éventuellement via un prestataire de transit intermédiaire).

Or il est mentionné dans le document « *Les prestations de gros de départ d'appel produites selon différents modes techniques sont substituables. Les produits inclus dans les marchés de gros analysés ici désignent des prestations d'acheminement de trafic offertes par certains opérateurs pour le compte d'autres opérateurs. Conformément au principe de neutralité technologique, les prestations commercialisées ne se définissent pas par le mode de production ou la technologie utilisée, mais par leur fonction et leurs caractéristiques visibles pour l'acheteur.* ». Dans la mesure où il n'existe aucune demande pour une prestation de départ d'appel émanant d'un opérateur de téléphonie sur IP, le marché du départ d'appel va simplement disparaître avec l'arrêt du RTC et la substituabilité évoquée n'existe pas.

En résumé, il existe un marché du départ d'appel en technologie RTC, qui n'existe pas en technologie IP. Dans ce monde IP, on peut certes découpler accès au service téléphonique de l'accès physique mais pas le départ d'appel de l'accès au service téléphonique.

Avec l'arrêt annoncé du RTC, le marché du départ d'appel est donc appelé à disparaître rapidement. Après fin 2018 pour l'analogique et fin 2019 pour les accès RNIS, il n'existera plus aucune demande nouvelle. Il n'y a donc pas lieu de réguler un tel marché indépendamment de l'accès.

2.2 – La distinction résidentiel – non résidentiel

L'Arcep distingue deux marchés dans son projet d'analyse : l'un pour les résidentiels et l'autre pour les non résidentiels, sans jamais donner de définition précise ou de frontière dans son projet de décision. Cette distinction a des conséquences majeures dans la mesure où l'Autorité envisage d'arrêter de réguler le marché pour la clientèle résidentielle et de maintenir la régulation du marché pour la clientèle non résidentielle.

Or une telle distinction est délicate sur le marché de détail, pour au moins deux raisons. La première est liée au fait que chaque opérateur a sa propre acceptation de la notion de clientèle non résidentielle, ainsi certains « petits professionnels » seront considérés comme des clients résidentiels par certains opérateurs et d'autres opérateurs les assimileront à des clients entreprise. La seconde raison est liée au fait que certains « professionnels » souscrivent des offres destinées à la clientèle résidentielle.

Sur le marché de gros, Orange n'a jamais reçu de demandes de ses clients opérateurs de concevoir une VGA analogique « non résidentielle » différente de la VGA « résidentielle ». Une distinction ne peut s'envisager qu'entre les besoins spécifiques d'une partie du marché non résidentiel qui conduit à offrir des offres de gros adaptées à ces besoins, et les besoins et les offres généralistes concernant à la fois le marché résidentiel et l'autre partie du marché non résidentiel n'ayant pas de besoin spécifique. Dans ses analyses de marchés 3a, 3b et 4, l'Arcep procède à juste titre à ce type de distinction entre marché généraliste et marché spécifique entreprise. Orange estime qu'elle aurait dû procéder de même dans le cas présent, et regrette le choix effectué dans le projet d'analyse soumis à consultation, qui ne peut d'ailleurs se justifier au regard d'une quelconque analyse de substituabilité.

Dans le cas où l'Arcep maintiendrait cette seule distinction entre résidentiel et non résidentiel, Orange n'aura d'autre choix que de demander aux opérateurs de détail de déclarer leurs lignes non-résidentielles, en se réservant le droit de faire auditer ces déclarations par un tiers.

3 - Sur les remèdes tarifaires et notamment la proposition d'orientation vers les coûts de la VGAST non-résidentielle

Orange partage l'avis de l'Autorité quant à l'absence de pertinence d'un maintien d'une réglementation ex ante sur le marché de détail de l'accès au service téléphonique pour la clientèle résidentielle et donc sur l'arrêt des obligations réglementaires imposées à Orange dans ce cadre. En revanche, Orange ne partage pas le projet de l'Autorité visant à maintenir une telle régulation pour la clientèle non résidentielle. En effet, sur ce marché aussi, le parc a tendance à diminuer car de nombreuses solutions alternatives aux offres de téléphonie RTC se sont développées sur la base d'accès large bande et cette tendance va s'accroître fortement à l'occasion des étapes définies dans le cadre du projet d'arrêt du RTC.

En outre, le fait que l'Autorité se contente de distinguer un marché pour la clientèle résidentielle et un autre pour la clientèle non résidentielle plutôt que de distinguer un marché incluant uniquement les besoins et les offres spécifiques au marché non résidentiel conduit à une situation problématique. En effet, certains remèdes envisagés, tels l'obligation de maintenir une offre de vente en gros d'accès téléphonique analogique (VGA) ainsi qu'une offre de départ d'appel en position déterminée, concernent les deux marchés. Les caractéristiques techniques de l'offre de gros VGA analogique d'Orange ne diffèrent pas selon la nature de l'utilisateur final (ce qui démontre d'ailleurs que du côté de l'offre et de la demande, il y a une substituabilité entre le marché résidentiel et une partie du marché non-résidentiel tel que défini par l'Arcep).

Orange estime qu'il n'est pas justifié de maintenir des obligations réglementaires sur ce marché non résidentiel, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'imposer une obligation d'orientation vers les coûts.

Cette proposition d'orientation vers les coûts poserait par ailleurs des problèmes pratiques et théoriques dans le contexte d'arrêt du RTC, et ce à au moins trois égards :

1°) Les coûts unitaires de la VGAST dépendent fortement du parc de lignes RTC, dont l'évaluation sera de plus en plus aléatoire. Par exemple, le parc VGA a commencé à évoluer très rapidement depuis 2016 : la décroissance s'accélère de mois en mois, ce qui constitue une tendance fortement instable. Pour l'ensemble du parc, cette instabilité va se généraliser et s'amplifier avec deux événements de la période : la fin de commercialisation du RTC analogique fin 2018 et celle du RTC numérique fin 2019.

2°) Les coûts unitaires d'équipements RTC sont de plus en plus difficiles à modéliser. Il y a longtemps qu'Orange n'achète plus de nouveaux matériels de commutation. Les matériels n'étant plus fabriqués, les tarifs sont soit ceux du marché de l'occasion, soit ceux qui résultent de remise à neuf des constructeurs.

3°) L'arrêt du RTC va engendrer progressivement de nouveaux types de coûts : les contrats en cours de négociation avec les constructeurs pour la maintenance des équipements ou, si la maintenance est organisée en interne, les coûts spécifiques de maintien ou de renouvellement des compétences ainsi que le travail spécifique de « compactage d'unités », c'est-à-dire la logistique spécifique pour l'arrêt, le transport et la remise en service d'équipements. Dans ce contexte particulier d'obsolescence, l'outil de la comptabilité réglementaire ne paraît pas adapté puisqu'il ne permet pas de prendre en compte pleinement et de manière pertinente ces coûts spécifiques

Au plan théorique, il n'y a pas lieu de maintenir l'orientation vers les coûts dans le cadre d'un arrêt de réseau comme celui du RTC : cela n'a pas de sens ni pour un opérateur concurrent ni pour Orange. L'opérateur alternatif ne doit plus être incité à investir dans une filière sans avenir mais dans des technologies plus récentes. Quant au calcul de coût, il perd son sens : la doctrine théorique demandant, à juste titre, une modélisation de *la meilleure technologie industriellement disponible*, ce qui n'est plus le cas du RTC.

Si une régulation des tarifs de gros de la clientèle non-résidentielle devait être maintenue, au vu de ces difficultés tant théoriques que pratiques, Orange préconise une solution plus proportionnée à l'enjeu d'une offre en fin de vie sur la période d'analyse que cette obligation d'orientation vers les coûts. Elle consisterait à appliquer aux tarifs de la VGAST non résidentielle un principe de non-excessivité, c'est-à-dire des tarifs :

1. Assez bas pour pouvoir maintenir un certain nombre de clients existants sur cette technologie, notamment ceux qui ont un usage dit spécifique qui n'a pas encore de substitut en IP ;
2. Mais assez hauts pour progressivement inciter à migrer les clients à qui une offre de substitution peut être faite ;
3. Sans discontinuité avec les tarifs aujourd'hui en vigueur mais en légère croissance dans le temps en fonction de la disponibilité progressive de solutions de substitution pour chacun des usages.

Des plafonds de tarifs de gros annuels de la VGAST non résidentielle pourraient ainsi être définis beaucoup plus simplement sur toute la période de l'analyse de marché.

Cette obligation de pratiquer des tarifs non-excessifs aurait plusieurs avantages pour l'ensemble des acteurs :

1. Refléter la stratégie d'atterrissage en douceur que les opérateurs français ont choisi de mettre en place pour la fin du RTC : ni arrêt brutal, ni absence de pilotage ;
2. Donner de la visibilité au marché et en particulier aux opérateurs tiers ;
3. Donner de la flexibilité pour piloter finement l'arrêt progressif du RTC en fonction de l'avancée des solutions de substitution
4. Simplifier la mise en œuvre de l'obligation tarifaire.

4 - Sur les remèdes techniques et les propositions d'évolution du réseau d'Orange

4.1 - Sur l'arrêt du RTC

Dans le bilan de cette analyse de marché sur la période écoulée, l'Arcep évoque les travaux préliminaires déjà réalisés pour préparer ce changement majeur dans le cadre de la période à venir et des suivantes. L'Arcep ne soulève pas de problèmes particuliers (notamment concurrentiels) dans son bilan. Orange continuera à s'impliquer avec la transparence requise sur ce sujet vis-à-vis de l'écosystème concerné.

4.2 - Sur la réduction du nombre de Points Pertinents pour le départ d'appel

Question de l'ARCEP « Les acteurs du secteur sont invités à faire part de leurs observations quant aux évolutions de l'architecture d'interconnexion pour collecter le trafic du départ d'appel RTC à établir et en particulier en ce qui concerne notamment le nombre de points d'interconnexion pertinents au PRO, et les modalités de sécurisation et de répartition du trafic entre les différents PRO au regard des capacités installées. »

Orange confirme sa réponse précédente à savoir que *« concernant les propositions d'évolution de l'architecture d'interconnexion pour le trafic de Départ d'Appel en Sélection du Transporteur, Orange est d'accord pour remonter les points d'interconnexion pertinents (PIP) des commutateurs d'abonnés (CA) aux points de raccordements opérateurs (PRO), dans des conditions techniques qui restent à déterminer, et ce dans la double mesure où :*

- le trafic concerné continue de suivre la baisse actuellement observée (ceci concerne aussi bien le trafic de Sélection du transporteur « sèche » que le trafic VGAST) ;

- cette décision entrerait en vigueur 18 mois après la date de la décision ARCEP. »

Toutefois, Orange observe que, dans la rédaction du présent projet d'analyse de marché, l'Autorité a choisi un délai plus court de 12 mois au lieu des 18 indiqués par Orange dans sa réponse pour produire une offre de départ d'appel au PRO.

Le délai demandé par Orange s'explique par le fait que, comme indiqué par Orange au Comité d'Interconnexion et d'Accès du 8 Mars 2017, Orange a engagé des travaux d'évolution de son réseau de transit qui vont se traduire par une réduction du nombre de PRO : de 61 PRO en 2017, le nombre passera à 41 en 2018 puis 27 en 2019. A l'horizon 2020, la réduction du nombre de PRO va se poursuivre de façon importante. Par conséquent, si l'Arcep voulait maintenir un délai de 12 mois, cela risquerait de contraindre les opérateurs à des migrations multiples à l'occasion de la remontée du trafic vers des PRO éventuellement non pérennes.

Les PRO pérennes seront choisis en tenant compte de la structure cible du réseau d'Orange et de la volumétrie des opérateurs présents sur les PRO. L'opérateur aura la possibilité de se raccorder à un deuxième PRO de la ZT afin de sécuriser son trafic. Cette évolution du réseau de transit est une évolution majeure et nécessite des travaux importants (construction d'infrastructure de transmission, ...).

Compte tenu de ces évolutions réseaux et afin d'éviter aux opérateurs des migrations de trafic de départ d'appel sur des PRO qui ne seraient pas pérennes, Orange estime souhaitable dans l'intérêt de tous un

maintien du délai de 18 mois à compter de la mise en œuvre de cette analyse de marché pour la production de cette nouvelle offre.

Du point de vue tarifaire, et dans le cas où cette remontée au PRO serait généralisée, Orange considère d'une part, que, le tarif du départ d'appel devra lui permettre de recouvrer les coûts de cet acheminement de transit, et d'autre part, qu'Orange devra recouvrer les coûts de migration engendrés par ces opérations qui devront, par ailleurs, être synchronisées pour en minimiser le coût global.

4.3 - Sur la proposition de Départ d'Appel TDM en sélection du transporteur en IP

Orange a bien noté le fait que pour l'Autorité «[la] mise en place d'une obligation de livrer le trafic de départ d'appel TDM¹ en IP n'apparaît pas aujourd'hui proportionnée» notamment au vu « des impacts techniques et des investissements que la mise en œuvre d'une telle obligation impliquerait pour Orange, dans un réseau dont l'extinction commerciale est proche et dont l'extinction technique est annoncée,... ». Orange ne peut sur ce point que renvoyer à sa précédente réponse.

« Pour le trafic de Départ d'Appel en sélection du transporteur, Orange considère qu'il serait à la fois non-raisonnable, non pertinent et non proportionné de lui imposer de livrer ce trafic en mode IP, dans la mesure où cette obligation poserait des difficultés techniques majeures à Orange, qui serait contrainte d'opérer des développements longs, lourds, coûteux et non pérennes, dans un contexte d'annonce de fin du RTC. Les principales difficultés techniques que cette obligation engendrerait ont été présentées à l'ARCEP lors de la bilatérale du 3 mai 2017, et sont rappelées ci-après.

Comme le réseau d'Orange France ne transporte pas de trafic de collecte de sélection du transporteur en mode IP, aucun mécanisme n'est prévu à cet effet, et ce trafic est « full TDM ». Une évolution du mode de livraison poserait les problèmes suivants, valables aussi bien pour le SIP que pour le SIP-I :

- *Elle nécessiterait de définir et de normaliser en IP les paramètres (formats de numérotation, code de transporteur) qui passeraient à l'interface SIP (ou SIP-I) pour l'ensemble des opérateurs nationaux concernés (Opérateurs fixes, collecteurs, transporteurs) :*
 - *discussions multilatérales à lancer sous l'égide de la FFT avec une durée de travaux non maitrisée, et ce dans un contexte de décroissance du RTC*
 - *En IP, il existe bien des éléments de normalisation internationale (3GPP TS 24229 et TS 29.163, ETSI TR 180 003), RFC 4904 et 4694, mais qui sont rarement supportés par les industriels et de plus incomplets*
- *Elle nécessiterait ensuite l'implémentation de ces nouveaux formats ainsi normalisés dans les réseaux, le comptage, les SI de tous les opérateurs concernés (Opérateurs fixes, les collecteurs et les transporteurs) :*
 - *développements lourds sur l'infrastructure effectuant l'interfonctionnement TDM vers IP (non définis, non prévus sur des équipements qui n'évoluent plus)*
 - *développements lourds sur l'interconnexion SIP (ou SIP-I) pour tous les opérateurs concernés*
- *Enfin, ceci aurait également des impacts lourds sur le routage des appels d'interconnexion du fait de l'incompatibilité du traitement de la collecte de la Sélection du transporteur en IP avec celui effectué pour le bon fonctionnement des « usages spéciaux » du RTC :*
 - *Une solution est en train d'être déployée en France grâce à l'introduction de l'interconnexion voix en mode IP dans les offres de Terminaison et de Départ d'Appel vers SVA tiers, ce trafic « usages spéciaux » fait l'objet d'un routage spécifique depuis la Boucle Locale RTC d'OFR fixe avec interrogation de la base de portabilité depuis CAA pour forcer un routage TDM de bout en bout.*
 - *Si on introduisait la collecte en IP du trafic avec Sélection du Transporteur, il ne serait plus possible de garantir la continuité TDM requise pour les usages spéciaux : lors du routage*

¹ Orange note cette formulation qui concerne bien le trafic de départ d'appel TDM et non le trafic de départ d'appel IP, ce qui corrobore notre argumentation du paragraphe 2.1 qu'il n'est pas possible de définir une offre de départ d'appel IP

d'appel dans un CAA d'OFR fixe, la prise en compte de la Sélection du Transporteur est en effet prioritaire par rapport à l'interrogation de la base de portabilité. Cela provoquerait des dégradations de certains services (fax modem, data modem, appels « 64kbit/s transparent », DTMF 'M to M' et télétaxe : utilisation de messages ITX) inhérentes au passage de l'interconnexion TDM à l'IP.

D'une manière générale, Orange n'a pas connaissance qu'une telle obligation réglementaire soit imposée à un opérateur dans un pays étranger, ou même envisagée. »

Concernant l'existence de solutions technique alternatives, Orange est tout naturellement prête à analyser les solutions standardisées proposées par les opérateurs alternatifs, typiquement dans le cadre des travaux de la FFT, sous l'égide de l'Autorité. Toutefois, Orange estime qu'une prestation de ce type n'a aucune raison d'être régulée ou orientée vers les coûts. Les équipements nécessaires à cette prestation (passerelles TDM-IP) sont en effet postérieurs à l'ouverture à la concurrence. La prestation de « passerillage » devrait donc être assimilée à du transit.